

Le politiche familiari italiane nel contesto europeo

Luca Di Censi

RPS

Il contributo si articola in tre parti: l'analisi dei principali modelli di welfare o «famiglie di nazioni» presenti in Europa, ripercorrendo il dibattito politico e sociologico parallelo ai processi di mutamento di questi sistemi di welfare; l'esame dell'andamento delle spese destinate alla voce famiglia-infanzia sul totale

della spesa sociale; la rassegna delle principali politiche familiari distinte in misure economiche dirette e indirette, analizzandone le caratteristiche in termini di numero, di tipo, di ammontare delle prestazioni, di forma di finanziamento e di struttura organizzativa delle prestazioni.

1. I regimi di welfare state

Le politiche familiari, oltre a essere uno strumento d'intervento per le famiglie in conclamato stato di bisogno, sono anche, forse soprattutto, politiche che assicurano – o dovrebbero assicurare – «alle famiglie e alle persone, indipendentemente dalle loro condizioni economiche e sociali, la possibilità di progettare, generare, crescere figli che abbiano adeguata cura e prospettive per il futuro, senza eccessivi oneri sull'esistenza e le prospettive di vita dei genitori stessi e di altri familiari coinvolti nella cura» (Ranci Ortigosa, 2006, p. 3).

Così intese, le politiche familiari si possono distinguere in politiche *esplicite* e *impliciti*. Tra le prime sono inclusi i servizi di cura, assistenza, educazione all'infanzia (in generale, tutte le risorse e gli interventi di *care*), i congedi di maternità e parentali, i sostegni economici e i benefici fiscali, l'accompagnamento e la consulenza ai percorsi di vita familiare; tra le seconde, quelle che mirano all'incremento dell'occupazione femminile, ma anche le politiche formative.

A seconda della prevalenza dell'uno o dell'altro di questi aspetti, cambiano ovviamente i modelli di politiche per la famiglia. L'importanza e lo spazio delle politiche familiari dipendono tuttavia in primo luogo dalle caratteristiche dei regimi di welfare dei diversi paesi.

Com'è noto, nello studio del welfare keynesiano-beverdigiano lo Stato, tramite il sistema politico e amministrativo, influenza le forze del mer-

RPS

LE POLITICHE FAMILIARI ITALIANE NEL CONTESTO EUROPEO

cato garantendo agli individui e alle famiglie tutele che hanno il compito di affrancare il cittadino dalla dipendenza dal mercato. Quindi è la coppia concettuale Stato/mercato a indirizzare la comparazione dei welfare europei (Titmuss, 1974¹). In questa prospettiva di analisi, la categoria della «demercificazione» insieme a quella della destratificazione sono state utilizzate come criteri di comparazione nella modellistica dei *Three worlds of welfare capitalism* di Esping-Andersen (1990), in cui l'autore ri-classifica dalla ponderazione di questi concetti le caratteristiche dei diversi *welfare regimes* in tre principali famiglie di nazioni: il modello social-democratico-universalista dei paesi del Nord Europa, il modello liberale, caratteristico dei contesti anglosassoni, e quello conservatore-corporativo dei paesi dell'Europa continentale e mediterranea (Ciarini, 2013).

La demercificazione riguarda il grado di dipendenza del cittadino dal mercato del lavoro; indica la misura in cui il regime di welfare riesce a garantire agli individui la disponibilità di risorse monetarie e opportunità a prescindere dalla partecipazione al mercato del lavoro. Con il termine destratificazione si descrive il grado in cui il regime di welfare riesce a ridurre i divari tra le classi sociali prodotti dal mercato (Esping-Andersen, 1999).

Come scrive Esping-Andersen (2005b, p. 191), «il nostro “pacchetto” complessivo di welfare deriva da tre fonti (*the three welfare pillars*): il governo, il mercato, la famiglia. [...] Una crescita (o una diminuzione) nel contributo di uno dei tre pilastri avrà immediate ripercussioni sugli altri e, in ultima istanza, contribuirà a definire un nuovo profilo di disegualianze sociali. Tagli nelle pensioni pubbliche alimenteranno i programmi pensionistici privati e/o richiederanno maggior sostegno economico da parte della famiglia e della parentela. Ne risulteranno importanti conseguenze di secondo livello, che devono essere esplicitate nel dibattito sulla spesa sociale. La spesa sociale complessiva può apparire

¹ La prima classificazione dei modelli di welfare è ad opera di R. Titmuss che distingue tre modelli. Il primo, definito residuale, interviene laddove i «canali di risposta naturale» non riescono a farlo. Questo modello si caratterizza per la temporaneità e interviene in un'ottica di risposta al «bisogno». Nel secondo modello, «del rendimento industriale o remunerativo», il lavoro viene assunto come criterio e i programmi pubblici di welfare rappresentano una parte di «complemento», sebbene importante, del sistema economico. Il terzo modello, quello «istituzionale redistributivo», è orientato alla «cittadinanza sociale», fornisce prestazioni universali e i programmi pubblici di welfare rappresentano il cardine dell'assetto delle istituzioni (Naldini, 2002).

la stessa osservando paesi con diversi *welfare mix*, ma la distribuzione del benessere può risultare molto diversa, con importanti conseguenze in termini di creazione e ridefinizione delle diseguglianze sociali che dovrebbero essere accuratamente considerate».

Dalla ponderazione dei due indicatori (demercificazione e destratificazione) e del ruolo che assumono i tre pilastri derivano i seguenti modelli di welfare state:

a) Il regime liberale, che contraddistingue paesi anglosassoni come il Regno Unito, gli Stati Uniti, la Nuova Zelanda e il Canada. Questo regime si caratterizza per un livello basso di protezione sociale ed è rivolto essenzialmente a soggetti in condizione di bisogno. L'obiettivo di fondo di questo modello è garantire a tutti i cittadini un livello minimo di protezione sociale, il cui accesso è regolato sulla base della cosiddetta prova dei mezzi (*means-test*). Si tratta di un regime residuale, nel senso che le garanzie sociali sono limitate a tutelare solamente gli individui ad «alto» rischio e i programmi sono basati sul bisogno piuttosto che sui diritti di cittadinanza. In questo modello, inoltre, è forte la dipendenza dal mercato (bassa demercificazione) e la destratificazione è bassa poiché propone un dualismo tra un welfare dei ricchi e un welfare dei poveri. In sintesi, i diritti sociali garantiti sono minimi e modesti e i piani di sicurezza sociale sono demandati alla volontà e alla possibilità delle persone di acquistare servizi, lasciando al libero mercato un ruolo preminente e regolatore nella distribuzione delle risorse (Ceraolo, 2011). In questi paesi «le variabili demografiche tendono ad essere più importanti che altrove in Europa – soprattutto per quanto riguarda le madri sole – mentre nella maggior parte dei paesi europei, appartenenti al regime di welfare lavorista conservatore, i fattori connessi al mercato del lavoro appaiono più decisivi» (Esping-Andersen, 2005b, p. 189).

b) Il regime conservatore-corporativo, caratterizzato da una maggiore rilevanza attribuita alla famiglia e alle organizzazioni intermedie nella socializzazione dei rischi; infatti, il processo di demercificazione enfatizza la collettivizzazione dei rischi assicurando una protezione sociale elevata prevalentemente a gruppi di individui selezionati, generalmente lavoratori o coloro che sono stati attivamente presenti sul mercato del lavoro. La maggior parte delle procedure di erogazione dei servizi risponde a principi di sussidiarietà; sicché, il welfare state conservatore interviene solo nelle situazioni in cui le famiglie e gli individui comprovano di non poter più provvedere ai propri bisogni e di conseguenza dimostrano la loro vulnerabilità rispetto ai più comuni rischi sociali. Dunque, nel modello conservatore vi è una sorta di residualismo, come

in quello liberale. I paesi in cui è diffuso tale modello sono: la Germania, l'Austria, la Francia, l'Olanda e l'Italia.

c) Il regime socialdemocratico, infine, caratterizzato da schemi universalistici, per garantire a tutti gli individui la più ampia protezione sociale, per il solo fatto di essere cittadini, riducendo al minimo la dipendenza dal mercato. Il regime socialdemocratico si caratterizza per un alto livello di demercificazione e di destratificazione. Lo Stato si pone in posizione di preminenza rispetto al mercato e alla famiglia, per quanto riguarda le garanzie di protezione sociale degli individui. Il welfare socialdemocratico è maggiormente diffuso nei paesi del Nord Europa (Norvegia, Svezia, Danimarca, Finlandia).

La necessità di integrare la tripartizione di Esping-Andersen con un quarto modello di welfare familista, per gli Stati sociali conservatori dell'Europa meridionale (Spagna, Portogallo, Grecia, Italia), deriva dalle analisi di diversi autori (Leibfried, 1992; Ferrera, 1996, 2006; Bonoli, 1997; Naldini, 2006), che sostengono la peculiarità di questi paesi che si caratterizzano per alti livelli di dipendenza dalla famiglia, che funge da ammortizzatore sociale e dal residuale intervento dello Stato, che privilegia i trasferimenti monetari rispetto all'offerta di servizi sociali (Naldini, 2007). Il regime di welfare familista si caratterizza per una bassa defamilizzazione che obbliga le famiglie a soddisfare i propri bisogni a fronte di servizi con costi troppo elevati o con limitate capacità di risposta alla domanda sociale; inoltre, indirettamente ostacola la permanenza delle donne nel mercato del lavoro in quanto la «scelta di restare a casa» per rispondere al bisogno di cura e accudimento della famiglia ricadrebbe sul salario più basso e, dato il differenziale salariale tra i generi, la «scelta» graverebbe sulle donne.

Ferrera identifica i paesi dell'area mediterranea come «quarta Europa sociale» che si caratterizza per un'alta dipendenza dalle famiglie ma anche per aver introdotto formule piuttosto generose per le categorie centrali nel mercato del lavoro, quelle maggiormente tutelate, mentre per le categorie più deboli le formule di prestazioni sono rimaste modeste. In sintesi, si profila un sistema dualistico caratterizzato da maggiore generosità per alcune categorie (impiego pubblico, grandi imprese) e una scarsa protezione per altre (stagionali e precari) al margine del mercato del lavoro (Ferrera, 2006).

La differenza tra i diversi regimi di welfare o famiglie di nazioni è dunque nel diverso ruolo che assumono famiglia, mercato e Stato e nella capacità delle istituzioni e della politica di rispondere più o meno tempestivamente ed efficacemente alle trasformazioni in atto, governando

e regolando quegli stessi ingredienti, modificando o adattando di volta in volta, secondo le necessità, l'azione e le funzioni dei singoli attori istituzionali, spostando come meglio conviene la «linea di confine» che ne sancisce le responsabilità fondamentali nella divisione sociale del benessere (Sgritta, 2005). O, per dirla con J. Millar e A. Warman, del modo in cui nei singoli regimi o famiglie di nazioni si concretizza o prende forma in definitiva il mix «tra l'obbligo dei singoli individui di badare a se stessi (anche mediante il ricorso ai servizi offerti dal mercato), quello delle famiglie di provvedere alle esigenze dei suoi componenti e quello dei governi di sostituire, integrare o sostenere queste obbligazioni» (Millar e Warman, 1996, p. 6).

RPS

Luca Di Censi

Tabella 1 - Le caratteristiche dei tre regimi di welfare di Esping-Andersen

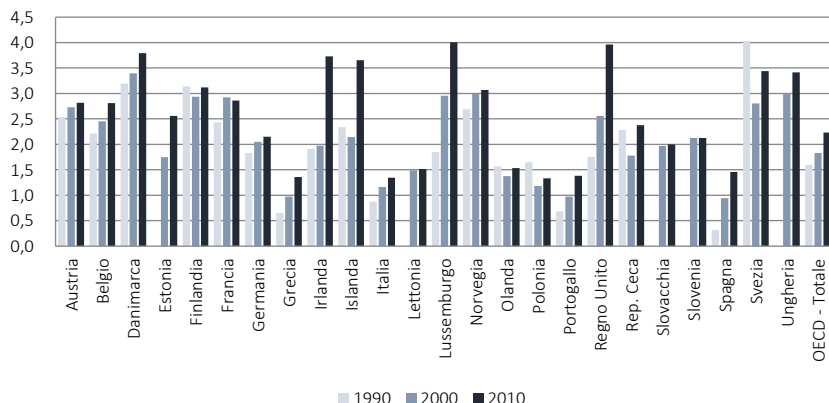
Caratteristiche	Residuale/ Liberale	Remunerativo/ Conservatore	Istituzionale-Redistributivo/ Socialdemocratico
Copertura	Marginale	Occupazionale	Universale
Prestazione	Limitata	Media	Estesa
Predominanza	Assistenza basata sulla prova dei mezzi	Schemi collegati alla posizione occupazionale	Schemi universalistici con alti standard di prestazione
Formule di computo	Prestazioni poco generose	Prestazioni collegate ai contributi e/o alle retribuzioni	Prestazioni generose, a somma fissa, con finanziamento fiscale
Destinatari principali	Bisognosi, poveri	Lavoratori adulti capofamiglia (<i>male breadwinners</i>)	Tutti i cittadini
Cosa fa il welfare	Incoraggia il ricorso al mercato, a volte con incentivi	Spinge alla sussidiarietà: lo Stato interviene dove non arrivano i familiari e il terzo settore	Mira a marginalizzare il ricorso al mercato per i bisogni e i rischi sociali
Demercificazione	Bassa (forte dipendenza dal mercato)	Media (dipendenza dal mercato attenuata)	Alta (dipendenza dal mercato molto attenuata)
Destratificazione	Bassa (dualismo: welfare dei ricchi e dei poveri)	Medio-bassa (differenze di status e di genere)	Alta (eguaglianza di trattamento per tutti)
Spesa (livello)	Basso	Medio	Elevato
Ruolo dello Stato	Minimo	Complementare	Sostitutivo

Fonte: Ferrera, 2006.

2. La spesa per le politiche familiari

Tra il 1980 e il 2016 la spesa sociale in rapporto al Pil² è costantemente aumentata in tutti i paesi dell'area Ocse. Quanto alla spesa destinata alla voce famiglia/infanzia, negli ultimi trent'anni, salvo una lieve diminuzione tra il 1995 e il 2000, è anch'essa aumentata in tutti i paesi dell'area (figura 1), ma con alcune differenze degne di nota. I paesi anglosassoni hanno incrementato la spesa per le famiglie. Il Regno Unito, in particolare, ha raggiunto i livelli di spesa dei paesi scandinavi, adottando una serie di misure non sottoposte alla prova dei mezzi; inoltre, le famiglie ad alto reddito, escluse da alcune misure, possono comunque beneficiare della *Child Tax Credit*. Per il gruppo dei paesi francofoni l'investimento in misure a favore della famiglia negli ultimi trent'anni è pressoché rimasto invariato, pur mantenendosi su livelli elevati. Unica eccezione il Lussemburgo, che dal 1980 al 2013 ha raddoppiato l'impegno di spesa a favore delle famiglie. Nel gruppo dei paesi germanofoni è da segnalare il caso dell'Austria, che registra il decremento più alto con più di mezzo punto percentuale di quota Pil dedicato alle politiche familiari (tabella 2).

Figura 1 - Spesa sociale per la funzione famiglia/infanzia in Europa, in % del Pil (anni 1990-2010)



Fonte: Oecd. Stat Organisation for Economic Co-operation and Development Oecd - Social Expenditure Database (Socx).

² Il Pil utilizzato è calcolato a parità di potere d'acquisto (Ppa) che si basa sui valori rapportati al costo della vita e all'inflazione per i diversi paesi.

Tabella 2 - Percentuale della spesa pubblica per la famiglia sul Pil suddivisa in cash benefits (trasferimenti monetari, misure di sostegno al reddito) e benefits in kind (beni e servizi per il sostegno alla persona); anni 1980-2013

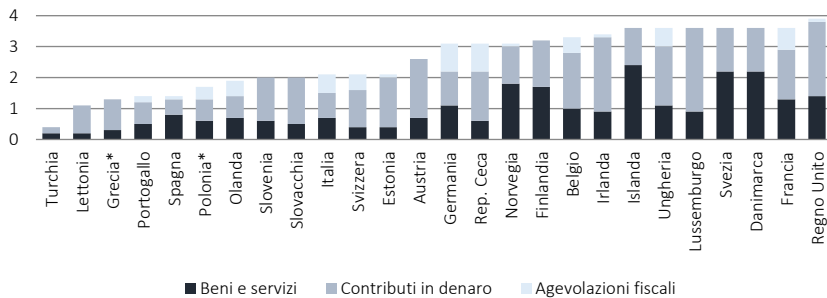
Paese	Tipologia di spesa	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2013
Austria	Cash benefits	2,8	2,5	2,2	2,6	2,3	2,3	2,2	1,9
	Benefits in kind	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,6	0,7
Belgio	Cash benefits	2,8	2,4	2,1	2,0	1,7	1,7	1,8	1,8
	Benefits in kind	0,1	0,1	0,1	0,2	0,7	0,9	1,0	1,0
Danimarca	Cash benefits	1,1	0,9	1,4	1,8	1,5	1,5	1,6	1,4
	Benefits in kind	1,7	1,7	1,8	2,0	1,9	2,0	2,2	2,2
Estonia	Cash benefits	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,5	1,4	2,1	1,6
	Benefits in kind	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,2	0,3	0,4	0,4
Finlandia	Cash benefits	1,0	1,4	1,8	2,6	1,7	1,5	1,6	1,5
	Benefits in kind	1,0	1,1	1,3	1,3	1,2	1,3	1,5	1,7
Francia	Cash benefits	2,1	2,3	1,4	1,5	1,4	1,3	1,6	1,6
	Benefits in kind	0,3	0,3	1,0	1,2	1,5	1,6	1,3	1,3
Germania	Cash benefits	1,8	1,3	1,4	1,3	1,3	1,3	1,2	1,1
	Benefits in kind	0,2	0,2	0,5	0,7	0,7	0,7	0,9	1,1
Grecia	Cash benefits	0,3	0,3	0,4	0,7	0,6	0,7	0,9	n.d.
	Benefits in kind	0,0	0,0	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	n.d.
Irlanda	Cash benefits	1,0	1,3	1,9	2,0	1,6	2,1	2,9	2,4
	Benefits in kind	0,1	0,1	0,0	0,1	0,4	0,5	0,9	0,9
Islanda	Cash benefits	n.d.	n.d.	1,7	1,4	1,0	1,2	1,4	1,2
	Benefits in kind	n.d.	n.d.	0,7	0,9	1,1	1,7	2,3	2,4
Italia	Cash benefits	0,9	0,8	0,6	0,4	0,6	0,6	0,7	0,8
	Benefits in kind	0,1	0,1	0,2	0,1	0,6	0,6	0,7	0,7
Lettonia	Cash benefits	n.d.	n.d.	n.d.	0,0	1,2	1,0	1,3	0,9
	Benefits in kind	n.d.	n.d.	n.d.	0,0	0,3	0,2	0,3	0,2
Lussemburgo	Cash benefits	1,5	1,3	1,6	2,1	2,5	3,1	3,4	2,7
	Benefits in kind	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5	0,7	0,9
Norvegia	Cash benefits	1,2	1,3	1,8	2,2	1,8	1,5	1,3	1,2
	Benefits in kind	0,6	0,6	0,9	1,3	1,2	1,2	1,7	1,8
Olanda	Cash benefits	1,9	1,6	1,1	0,9	0,7	0,6	0,7	0,7
	Benefits in kind	0,5	0,4	0,5	0,3	0,7	0,9	0,8	0,7
Polonia	Cash benefits	n.d.	n.d.	1,6	1,0	1,0	0,9	0,8	n.d.
	Benefits in kind	n.d.	n.d.	0,0	0,0	0,2	0,4	0,6	n.d.
Portogallo	Cash benefits	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,9	0,7
	Benefits in kind	0,0	0,0	0,1	0,1	0,4	0,5	0,5	0,5
Regno Unito	Cash benefits	1,7	1,7	1,4	1,7	1,7	2,0	2,5	2,4
	Benefits in kind	0,5	0,4	0,4	0,4	0,8	1,0	1,4	1,4
Rep. Ceca	Cash benefits	n.d.	n.d.	2,3	1,7	1,3	1,5	1,9	1,6
	Benefits in kind	n.d.	n.d.	0,0	0,1	0,4	0,5	0,5	0,6
Rep. Slovacca	Cash benefits	n.d.	n.d.	n.d.	2,3	1,5	1,5	1,6	1,5
	Benefits in kind	n.d.	n.d.	n.d.	0,1	0,4	0,4	0,4	0,5
Slovenia	Cash benefits	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,5	1,3	1,6	1,4
	Benefits in kind	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,6	0,6	0,5	0,6
Spagna	Cash benefits	0,4	0,2	0,2	0,3	0,3	0,5	0,6	0,5
	Benefits in kind	0,0	0,0	0,1	0,1	0,7	0,7	0,8	0,8
Svezia	Cash benefits	1,4	1,5	1,8	1,9	1,4	1,4	1,4	1,4
	Benefits in kind	2,1	2,2	2,2	1,8	1,4	1,7	2,0	2,2
Ungheria	Cash benefits	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,9	1,8	2,2	1,9
	Benefits in kind	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,1	1,2	1,2	1,1

Nota: n.d. = dato non disponibile.

Fonte: Oecd - Social Expenditure Database (Socx).

Tutti i paesi dell'Europa meridionale si collocano sotto la media europea, pur registrando (ad esclusione dell'Italia che dal 1990 al 2010 incrementa la sua spesa di +0,48 vs. Portogallo +0,70; Grecia +0,71; Spagna +1,15) incrementi significativi di spesa (figura 1). Grecia e Spagna negli ultimi anni sembrano orientate ad imboccare una strada diversa dalla tradizionale politica familiare dei paesi del Sud dell'Europa, caratterizzata da una quota residuale di spesa destinata alle famiglie e dalla natura selettiva degli interventi. La Grecia nel 1999 ha riformato gli assegni familiari, trasformandoli da misura selettiva volta al sostegno della povertà a strumento di redistribuzione orizzontale di risorse e di sostegno alla natalità (Commission européenne, 2000; Family Observer, 1999). Questi paesi, pur rimanendo agli ultimi posti della graduatoria, hanno aumentato i loro sforzi; altri, come l'Olanda, li stanno riducendo. La spesa pubblica olandese, in parte controbilanciata da una maggiore spesa privata (fiscalmente sovvenzionata), si è ridotta dall'1,9% allo 0,7% del Pil (tabella 2) (Esping-Andersen, 2005a). I nuovi Stati membri, in particolare i paesi ex socialisti, spendono in media più di quelli mediterranei in proporzione al Pil.

Figura 2 - Ripartizione per macroaree della spesa per le famiglie in % del Pil (anno 2013*)



Nota: * Il dato di Grecia e Polonia è riferito al 2012.

Fonte: Oecd. Stat Organisation for Economic Co-operation and Development Oecd - Social Expenditure Database (Socx).

Il gruppo dei paesi scandinavi mantiene il primato della spesa più alta per le politiche familiari e si contraddistingue per una maggiore spesa in servizi, a differenza di paesi come Lussemburgo, Regno Unito e Irlanda, a cui va il primato della maggior percentuale di Pil destinata a erogazioni in denaro a sostegno della famiglia, anche se nel caso del

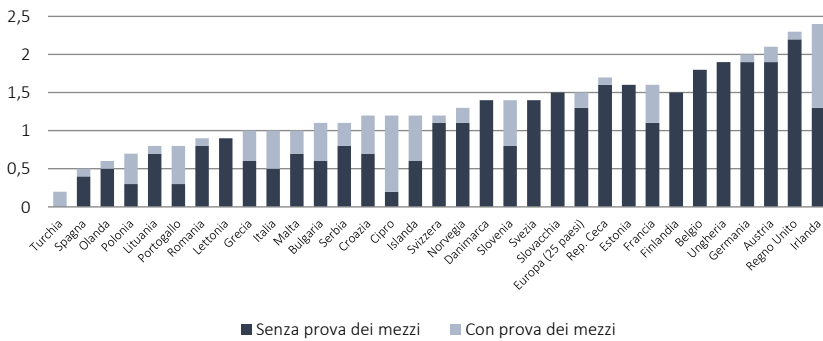
Regno Unito è da sottolineare che quelle prestazioni sono misure di contrasto alla povertà. L'Italia è l'unico paese che distribuisce la sua spesa in egual misura tra servizi, prestazioni in denaro e sgravi fiscali (figura 3).

In generale, i paesi anglosassoni, scandinavi e francofoni investono una cospicua percentuale del Pil in spese rivolte alla famiglia, mentre i paesi mediterranei non raggiungono neanche la metà di tale investimento e, inoltre, prevedono la prova dei mezzi, a differenza dei paesi nordici in cui le misure sono prevalentemente universalistiche (figure 3 e 4).

RPS

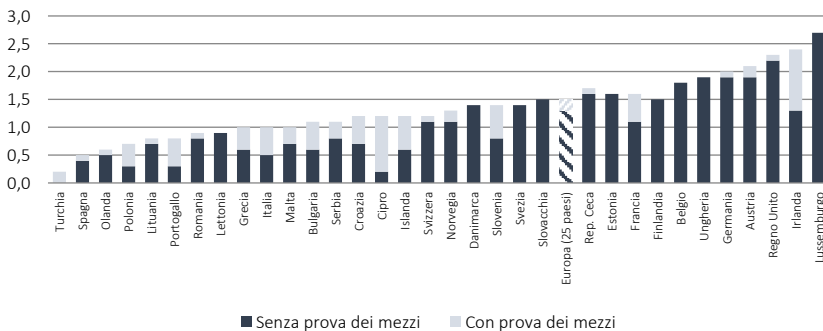
Luca Di Censi

Figura 3 - Spesa sociale per Social protection benefits in Europa, in % del Pil, 2013 suddivisa per selettività delle misure



Fonte: Eurostat, 2017.

Figura 4 - Spesa sociale per Cash benefits in Europa, in % del Pil 2013, suddivisa per selettività delle misure

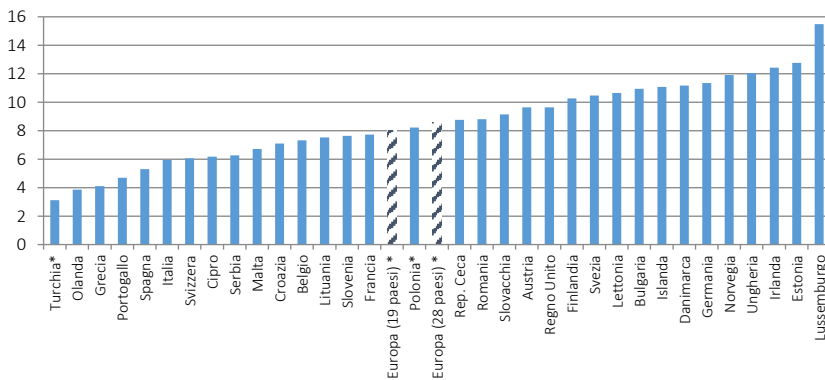


Fonte: Eurostat, 2017.

Una distribuzione simile si ritrova se si guarda alla quota di spesa familiare in rapporto alla spesa sociale (figura 5). Nel 2015 la voce più importante della protezione sociale è la spesa pensionistica (Ivs) che ammonta in media al 45% del totale. Una media ampiamente superata in Grecia (65%), Italia e Portogallo (entrambi al 58%), Romania e Cipro (entrambi al 55%), mentre quote più basse troviamo in Irlanda (33%), Lussemburgo e Germania (entrambi al 39%), Regno Unito (41%) e Belgio (42%) (Eurostat, 2017). Ciò conferma che la spesa sociale dei welfare state mediterranei è gravata prevalentemente dal costo delle pensioni.

Nell'ambito dei trasferimenti monetari, oltre all'ammontare della spesa è importante considerare gli obiettivi di spesa. Volendo fornire una compensazione alle famiglie per il costo dei figli, è possibile farlo in modo più o meno generoso sia con misure universalistiche che selettive, considerandoli come consumatori di tempo, attraverso congedi e assegni di cura, oppure come consumatori di beni, attraverso trasferimenti diretti o indiretti (Saraceno, 2007).

Figura 5 - Percentuale dedicata alle politiche familiari sul totale della spesa sociale (anno 2015)



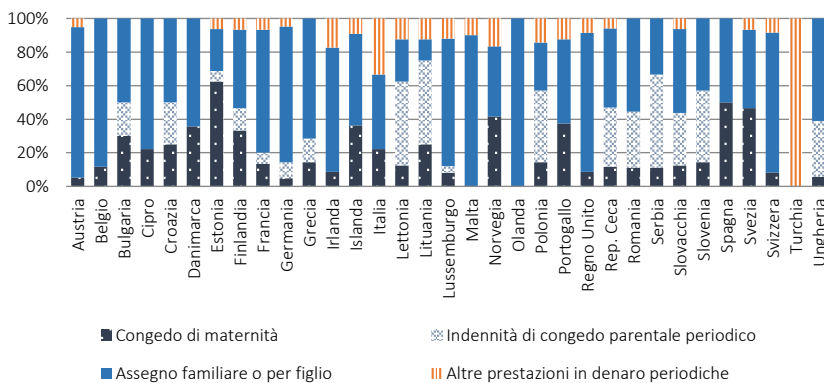
Nota: * Dato del 2014.

Fonte: Eurostat, 2017.

La figura 6 fornisce uno sguardo d'insieme su come i vari paesi costituiscono il pacchetto di sostegno al costo dei figli, a prescindere dall'ammontare. In merito alle politiche concernenti il costo dei figli come consumatori di beni, i trasferimenti diretti possono essere erogati

su base selettiva o universale, uguali per ciascun figlio o crescenti a partire dal secondo figlio, mentre i trasferimenti indiretti variano in base al tipo di imposizione fiscale adottata – individuale, di coppia o su base familiare – e possono consistere in detrazioni o deduzioni di imposta, come nel caso del quoziente familiare in Francia (Saraceno, 2007).

Figura 6 - Composizione della spesa per trasferimenti alle famiglie con figli in età prescolare (anno 2015)



Fonte: Eurostat, 2017.

Un'altra parte della spesa per le famiglie è quella destinata alla cura della prima infanzia. La questione della cura nell'ambito del rapporto Stato-famiglia nell'erogazione di servizi per l'infanzia e gli anziani riveste un ruolo cruciale nel favorire l'accesso e la permanenza delle donne nel mercato del lavoro, poiché agevolano la conciliazione tra attività lavorativa e vita familiare. Anche in questo ambito di spesa i paesi scandinavi e nordici, insieme alla Francia, investono una percentuale di Pil superiore alla media europea, mentre i paesi mediterranei confermano un irrisorio investimento nei servizi per l'infanzia, che insieme ai congedi parentali rappresentano gli strumenti più efficaci per garantire la permanenza delle donne nel mercato del lavoro e quindi una maggiore uguaglianza di opportunità di genere. Nel caso della spesa per l'infanzia, la crescita tra il 1980 e il 1997 è stata relativamente modesta, ma dalla fine degli anni novanta l'aumento è stato forte e generalmente progressivo, con un forte aumento degli investimenti nel settore. In termini di modelli nazionali e regionali, i paesi nordici sono stati precursori ma non in egual misura.

3. Le misure di sostegno alla famiglia in Europa

I trasferimenti monetari alle famiglie con figli assumono la forma sia di sussidi monetari diretti (ad esempio, assegni familiari e assegni alla nascita) sia indiretti (detrazioni e agevolazioni fiscali) (Febbrajo e al., 2006). Essi, tuttavia, presentano caratteristiche di ampia diversificazione in termini di numero, tipo, ammontare delle prestazioni, forma di finanziamento e struttura organizzativa delle prestazioni. Una prima distinzione per catturare questa diversificazione riguarda la loro natura redistributiva. Le prestazioni familiari possono avere natura universale e quindi operare una redistribuzione orizzontale delle risorse, come avviene quando sono rivolte a tutte le famiglie con figli, come in Francia e Danimarca, oppure operare una redistribuzione verticale delle risorse (Naldini, 2002). In quest'ultimo caso le prestazioni hanno natura selettiva o categoriale, ossia sono rivolte solo ad alcune categorie di famiglie (es. famiglie monogenitoriali) o verso quelle a basso reddito (famiglie povere), come nel Regno Unito, in Irlanda e in Italia (Dumont, 1998).

3.1. Misure economiche dirette (sussidi e assegni)

Una posizione fondamentale tra i sussidi monetari spetta agli assegni, che è la prima misura introdotta a sostegno delle famiglie per il mantenimento dei figli, ma anche la più importante in termine di valore aggiunto al reddito familiare. La maggior parte degli schemi di assegni familiari presenti nei paesi europei è di tipo universale, ossia in linea di principio sono previsti per tutte le famiglie con figli e sono generalmente finanziati attraverso la fiscalità generale. In alcuni paesi gli assegni familiari sono misure selettive; vuoi perché destinati solo ad alcune categorie di famiglie con figli (es., genitori occupati) e finanziati con contributi sociali, come in Belgio e in Italia, vuoi perché erogati sulla base della verifica dei mezzi (*means-tested*) o destinati a singole categorie occupazionali (come in Italia, ma anche in Portogallo e Spagna). In particolare, per quanto riguarda la diffusione del *means-testing*, ossia la verifica tramite prova dei mezzi, vale la pena osservare che, almeno stando ai dati Eurostat, le prestazioni familiari di questo tipo sono cresciute a un ritmo più veloce di quelle *non-meanstested* (Montigny e Saunier, 1998), mettendo così in evidenza una comune tendenza ad accordare una certa priorità alle famiglie meno agiate e alla redistribuzione selettiva e verticale delle risorse.

L'Italia è uno dei paesi che presenta il massimo di selettività: l'assegno

al nucleo familiare è basato – sia per la definizione della titolarità che per l'importo – sul reddito familiare, ma è destinato solo ai lavoratori dipendenti, anche se negli ultimi anni è stato esteso ai lavoratori atipici, ma esclude ancora chi non ha un reddito regolare e tutto il comparto del lavoro autonomo.

Un'altra importante differenza riguarda le variazioni nell'ammontare dell'assegno. Troviamo paesi che prevedono un assegno il cui ammontare è modulato in relazione all'età dei figli (come la Danimarca, l'Austria e la Polonia), o il cui ammontare di base è uguale per tutte le famiglie, anche se possono essere previste maggiorazioni in relazione all'età dei figli (come in Belgio e Francia). Inoltre, vi sono paesi che prevedono una prestazione più elevata per il primo figlio, come il Regno Unito, e altri, come la Francia, che concedono l'assegno solo a partire dal secondo. Infine, in alcuni paesi, come l'Italia e il Portogallo, la misura è differenziata in relazione al reddito, alla numerosità del nucleo e/o alla tipologia familiare (Missoc, 2017).

Alcuni paesi prevedono assegni per il sostegno al mantenimento dei figli nella prima infanzia (Germania, Austria, Francia e Lussemburgo) o durante l'età scolare (Francia, Lussemburgo).

Nei quattro paesi del Sud Europa i trasferimenti monetari sono perlopiù concepiti in termini di lotta alla povertà. D'altra parte, in questi paesi la povertà è fortemente associata alla numerosità familiare (Istituto degli Innocenti, 2019), così da rendere urgente e più legittimo l'intervento sulle famiglie in quanto povere o a rischio di cadere in povertà. Inoltre, dato l'ammontare dell'investimento, l'entità del trasferimento sarebbe irrisoria se esso fosse distribuito tra tutte le famiglie. Questi elementi non offrono i margini per presagire un cambio di rotta.

Altra direzione o percorso opposto è quello del Regno Unito, che ha ridefinito i classici strumenti per la lotta alla povertà in interventi di politica familiare, riconoscendo che a produrre la povertà contribuisce non solo l'essere disoccupato ma anche l'avere figli piccoli o rimanere madre sola (Family Observer, 1999).

3.2. Misure economiche indirette (gli sgravi fiscali)

I trattamenti fiscali per la famiglia, in particolare le agevolazioni per i figli a carico, costituiscono l'altra importante forma di compensazione per i costi di mantenimento dei figli. Talvolta, e per talune famiglie (soprattutto per quelle a reddito medio-alto), essi rappresentano un beneficio più rilevante degli stessi assegni familiari. Si tratta di benefici mo-

netari indiretti di cui non sempre è facile tenere conto nelle analisi. Prima di tutto, per le differenze nei regimi di tassazione (per esempio nell'unità d'imposizione scelta: famiglia o individuo); poi, per le differenze nei sistemi di calcolo utilizzati al fine di tenere conto della composizione e della numerosità del nucleo familiare (quoziente familiare, *splitting*, detrazione d'imposta, crediti d'imposta, ecc.) (Saraceno e Naldini, 2013); infine, e anche all'interno dello stesso paese, per il differente impatto che le agevolazioni fiscali possono avere sulle famiglie uguali per numerosità e composizione del nucleo, ma differenti per livello di reddito.

Ad esempio il sistema delle detrazioni fiscali in Italia esclude di fatto le famiglie più povere, il che non è certo un pregio del sistema. Se si guarda oltralpe, come messo in luce dallo studio comparativo condotto da Chiara Saraceno «proprio per evitare effetti contro distributivi, in Svezia da qualche anno sono state eliminate le deduzioni o detrazioni fiscali per i figli a carico, lasciando solo gli assegni. Nella maggioranza dei paesi tuttavia le detrazioni fiscali rimangono fianco a fianco agli assegni» (Saraceno, 2007, p. 281). Riprendendo le analisi condotte da Bradshaw (2006), la studiosa sottolinea che, se «in generale il valore degli assegni è diminuito, quello delle detrazioni è viceversa aumentato, beneficiandone quindi di più coloro che hanno un reddito sufficientemente capiente. Un caso a sé è rappresentato dalla Germania, dove il sistema di tassazione è basato sullo *splitting* (che a differenza del quoziente familiare francese include solo la coppia coniugale, non i figli), mentre per i figli a carico sono previste detrazioni» (Saraceno, 2007, p. 281). Dopo una sentenza della Corte costituzionale della Repubblica Federale Tedesca, dal 1996 il cumulo tra assegno e detrazione non è più possibile, ma è lasciato ai contribuenti scegliere tra le due soluzioni, in base alla convenienza.

L'Italia è uno dei paesi in cui il valore delle detrazioni dal duemila a oggi è aumentato, a differenza di quello dell'assegno, facendo esplodere ulteriormente la questione dell'incapienza. In Italia, come emerge dalle analisi di Riondato, «il trattamento fiscale della famiglia sostanzialmente ignora la famiglia come soggetto tributario, cosicché la famiglia viene fortemente penalizzata: in pratica su chi si sposa e ha figli grava un'imposizione tributaria complessiva superiore a quella di chi non si sposa e non ha figli. La famiglia, invece che essere considerata un soggetto, viene usata come criterio selettivo per ridurre le spese pubbliche concentrando le risorse solo sulle fasce sociali più povere» (2014, p. 41). Nella maggioranza dei paesi dell'Ue, al di là degli assegni e delle detra-

zioni fiscali, esistono altre prestazioni monetarie a sostegno del costo dei figli. Un assegno connesso con l'evento della nascita è previsto in quasi tutti i paesi europei e per tutte le famiglie, come nel caso di Lussemburgo, Belgio, Finlandia, Italia e in funzione del reddito del nucleo familiare, come in Francia. Altri Stati prevedono prestazioni per il sostegno delle spese per l'abitazione (Germania, Austria, Finlandia, Francia, Regno Unito e Svezia) o a sostegno di target specifici, come ad esempio nel caso della mancata partecipazione alle spese di mantenimento da parte del genitore assente.

Il sostegno che si può ricevere per far fronte al costo dei figli è tuttavia variabile anche in rapporto al tipo di misure d'intervento considerate, non solo in relazione alla tipologia di famiglie cui si rivolgono le misure (Saraceno e Naldini, 2013). Se si considera la significativa diversità e complessità che caratterizza i criteri di accesso, il calcolo degli assegni familiari o le diverse modalità di detrazione fiscale nei differenti paesi, si può comprendere come i risultati possano variare in rapporto ai livelli di reddito e al numero di figli e di individui che percepiscono un reddito (cfr. Saraceno e Naldini, 2013). Una valutazione dei contributi monetari e delle politiche fiscali in favore della famiglia può essere, quindi, fatta esclusivamente tenendo in considerazione l'universalità e la «generosità» delle misure. Con riferimento all'erogazione degli assegni familiari Germania, Francia e Danimarca sono i paesi che, sulla base dei criteri ivi menzionati, sostengono in maggior misura il costo dei figli.

Dai dati emerge una tendenza, che vede soprattutto una preferenza verso le agevolazioni fiscali che ha portato a una «fiscalizzazione dell'assistenza ai minori» (Ferrarini e al., 2012). Ciò riflette un allontanamento dall'universalismo nelle indennità per i figli. L'universalismo è stato un forte impulso iniziale quando i paesi hanno cercato di mettere in atto sistemi generalizzati di sostegno finanziario per le famiglie con bambini e si sono mossi nel tempo per sostenere tutti i bambini piuttosto che i secondi e/o i bambini successivi (caratteristica dei primi contributi monetari in molti paesi). Più recentemente, rispetto al sostegno in denaro per le famiglie, i crediti fiscali sono stati favoriti, soprattutto nei paesi anglosassoni, ma anche in alcuni paesi dell'Europa continentale (ad esempio Austria, Belgio, Germania e Italia).

In sintesi l'Italia e i paesi dell'Europa meridionale sono i meno generosi nei confronti delle famiglie con figli come dimostrato da un'analisi comparata sul sostegno complessivo del costo dei figli (Abramovici, 2003), confermata dieci anni dopo anche dai dati Eurostat e dell'Oecd relativi alla spesa pubblica per servizi e trasferimenti monetari connessi

alla maternità, alla nascita, alla cura e alla crescita dei figli. In particolare, nel 2013 l'Italia destinava alla spesa per la funzione famiglia/figli l'11,7% del Pil, un valore decisamente al di sotto della media dei 28 paesi Ue (2,4%) e molto lontano dal 3,5% della Danimarca, dal 2,7% del Regno Unito e dal 2,5% della Francia (Eurostat, 2017).

Riferimenti bibliografici

- Abramovici G., 2003, *Social Protection: Cash Family Benefits in EU*, Eurostat, Statistics in focus, Population and Social Conditions, «Theme», vol. 3, n. 19, Bruxelles.
- Bonoli G., 1997, *Classifying Welfare State: A Two-Dimension Approach*, «Journal of Social Policy», n. 26, pp. 351-372.
- Bradshaw J., 2006, *A Review of the Comparative Evidence on Child Poverty*, Joseph Rowntree Foundation, York.
- Ceraolo R., 2011, *Il welfare state in Europa: brevi note su origine, modelli e tipologie*, «Quaderni di Intercultura», Anno III, Università degli Studi di Messina.
- Ciarini A., 2013, *Protezione del lavoro e parti sociali nei sistemi di welfare europei*, FrancoAngeli, Milano.
- Dumont J.P., 1998, *Les Systèmes de protection sociale en Europe*, Economica, Parigi.
- Esping-Andersen G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Esping-Andersen G., 1999, *Social Foundation of Post-Industrial Economies*, Oxford University Press, Oxford.
- Esping-Andersen G., 2005a, *I bambini nel welfare state. Un approccio all'investimento sociale*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 4, pp. 43-86.
- Esping-Andersen G., 2005b, *Le nuove sfide per le politiche sociali del XXI secolo. Famiglia, economia e rischi sociali dal fordismo all'economia dei servizi*, «Stato e Mercato», n. 74, pp. 181-206.
- Febbrajo A., La Spina A. e Raiteri M. (a cura di), 2006, *Cultura giuridica e politiche pubbliche in Italia*, Giuffrè Editore, Milano.
- Family Observer, 1999, *Will Europe Be Short of Children? Work Viewed from a Childhood Perspective*, Employment and Social Affairs, Commissione europea, Lussemburgo.
- Ferrera M., 1996, *The Southern Model of Welfare in Social Europe*, «Journal of European Social Policy», n. 6, pp. 17-37.
- Ferrera M., 2006, *Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata*, il Mulino, Bologna.
- Ferrarini T., Nelson K. e Höög H., 2012, *The Fiscalization of Child Benefits in*

- Oecd Countries*, «Gini Discussion Paper», n. 49, Aios Institute for Advanced Labour Studies, Amsterdam.
- Istituto degli Innocenti, 2019, *Rapporto di monitoraggio sulle politiche per la famiglia delle regioni e province autonome*, disponibile all'indirizzo internet: https://www.minori.it/sites/default/files/Rapporto_monitoraggio_politiche_famiglia_Regioni_Province_Autonome.pdf.
- Leibfried S., 1992, *Towards a European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes into the European Community*, in Ferge Z. e Kolberg J.E., 1992, *Social Policy in a Changing Europe*, European Centre for Social Welfare Policy and Research, Francoforte sul Meno.
- Millar J. e Warman A., 1996, *Family Obligations in Europe*, The Family Policy Studies Centre, Londra.
- Montigny P. e Saunier J.M., 1998, *Les dépenses liées à la famille au sein de l'Union européenne*, «Solidarité et Santé», n. 2 e 3, Ministère de la Santé, Parigi.
- Naldini M., 2007, *Le politiche sociali in Europa. Trasformazioni dei bisogni e risposte di policy*, Carocci, Roma.
- Naldini M., 2006, *Trasformazioni lavorative e familiari: soluzioni di policy e regimi di welfare*, «Economia e Lavoro», n. 1, pp. 73-90.
- Naldini M., 2002, *Le politiche sociali e la famiglia nei Paesi mediterranei. Prospettive di analisi comparata*, in «Stato e mercato, Rivista quadrimestrale», n. 1, pp. 73-100.
- Ranci Ortigosa E., 2006, *Proposte per una politica pubblica dei servizi per le famiglie con figli*, 1° Convegno nazionale di sostegno alle famiglie con figli. Il contesto e le proposte, 6-7 ottobre, Modena.
- Riondato S., 2014, *Cornici di famiglia nel diritto penale*, Padova University Press, Padova.
- Saraceno C., 2007, *Trasferimenti monetari alle famiglie con figli. Un confronto europeo*, in Guerzoni L. (a cura di), *Le politiche di sostegno alle famiglie con figli*, il Mulino, Bologna.
- Saraceno C. e Naldini M., 2013, *Sociologia della famiglia*, il Mulino, Bologna.
- Sgritta G.B., 2005, *Famiglie di nazioni, nazioni di famiglie. Un'introduzione al fascicolo*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 4, pp. 9-26.
- Titmuss R., 1974, *Social Policy: An Introduction*, Pantheon, New York.

